ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XL, 1 SECTIO G 1993

Katedra Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Łódzkiego
Instytut Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego

Barbara ADAMIAK, Janusz BORKOWSKI

Przedsiębiorstwo państwowe w postępowaniu administracyjnym

State Enterprise in Administrative Proceedings

Problemy związane z ustaleniem proceduralnych podstaw działania przedsiębiorstwa państwowego w dwóch zasadniczych sytuacjach prawnych, tzn. zarówno wtedy, gdy przedsiębiorstwo państwowe było stroną postępowania administracyjnego lub uczestnikiem tego postępowania albo gdy było ono powołane do wydawania decyzji administracyjnych w trybie uregulowanym procedurą administracyjną, pojawił się jeszcze pod rządem przepisów rozporządzenia Prezydenta RP (z mocą ustawy) z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym[1]. W niewielkim opracowaniu trudno byłoby podejmować rozważania odnoszące się do przepisów prawnych regulujących działanie przedsiębiorstw państwowych w okresie Drugiej Rzeczypospolitej oraz złożonych problemów wyłaniających się przy ich komercjalizacji. Zagadnieniami tymi zajmował się T. Bigo w stale zachowującej znaczną wartość naukową monografii związków publicznoprawnych. Charakteryzując samodzielne skomercjalizowane przedsiębiorstwo państwowe lub komunalne autor pisał, co następuje: „Przedsiębiorstwo zaś zrównane jest, o ile idzie o prawne formy działania – z przedsiębiorcą prywatnym władztwa adm. nie posiada. Gdy mówimy o przedsiębiorstwie w związku z samoistnemi zakładami, to oczywiście mamy na myśli tylko przedsiębiorstwo wyodrębnione i uposażone w osobowość prawną. Ustawodawstwo polskie ostatnich lat wykazuje silną tendencję do tworzenia takich przedsiębiorstw samodzielnych. W odniesieniu do przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych i górniczych wyraziła się ona w tzw. komercjalizacji przedsiębiorstw. Oznacza ona oparcie gospodarki przedsiębiorstwa na zasadach prywatnej gospodarki handlowej; ponieważ te zasady nie dadzą się pogodzić z systemem organizacji biurokratycznej, przeto komercjalizacja pociąga za sobą z reguły wyodrębnienie prawno-majątkowe przedsiębiorstwa, tj. powstanie odrębnej osobowości prawnej. Konsekwencją tego wyodrębienia jest silne rozluźnienie węzłów organizacyjnych, łączących przedsię-

---

1 Dz. U. nr 36, poz. 341, z późn. zm.

biorstwo z władzą centralną. [...] Przedsiębiorstwa samodzielne są częścią administracji publicznej. Przyjmujemy, że cała działalność państwowa – poza ustawodawczą i sądową – oraz cała działalność związków publ.-prawnych i innych podmiotów posiadających władztwo admin. (zakładów samoistnych, przedsiębiorstw koncesjonowanych) jest administracją"[2]. Nie oznacza to jednak, że przedsiębiorstwo państwowe jest – zdaniem T. Bigo – jednym z rodzajów organów administracyjnych, bo stwierdza on dalej: „osoba prawna typu zakładowo-fundacyjnego, nazwana przedsiębiorstwem samodzielnem, jest silnie zespolona z państwem (zw. sam.) jako związkiem macierzystym. [...] Przedsiębiorstwo ma samodzielność, ale brak drugiej cechy: samo dla siebie, w oderwaniu od związku macierzystego – nie wykonuje administracji publ. Jest emanacją aktywności państwa lub innego podmiotu administracji publ., a więc jako część jego działalności jest adm. publ., ale samo podmiotem administracji publ. nie jest, bo nie posiada władztwa admin. Przedsiębiorstwo, jako osoba pr., stosuje prywatne formy działania nie wyjątkowo, ale z reguły, wyłącznie"[3].

W dalszej części monografii T. Bigo wymienia niektóre z przedsiębiorstw użyteczności publicznej, mających – jego zdaniem – cechy zakładów i wyposażonych w różne elementy władztwa o charakterze administracyjnym (np. policja zakładowa, prawo do ubiegania się o wywłaszczenie nieruchomości)[4]. W tym wyliczeniu elementów władztwa administracyjnego nie wymienia się uprawnienia do wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, bo też koncepcja zlecania przedsiębiorstwom państwowym funkcji administracyjnych pojawiła się znacznie później.

W świetle przepisów rozporządzenia z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym nie wszystkie zagadnienia związane z występowaniem osób prawnych w charakterze stron lub tzw. osób zainteresowanych były jasno sprecyzowane. Rozporządzenie to nie regulowało wprost kwestii zdolności prawnej oraz zdolności do czynności prawnych, lecz zawierało odesłanie do przepisów prawa cywilnego, zastrzegając przy tym pierwszeństwo uregulowań odrębnych, jeśli takie występowały w przepisach prawa administracyjnego (art. 10 rozporządzenia). Komentując ten przepis E. Iserzon zwracał uwagę na konieczność stosowania przepisów dzielnicowych wraz z przepisami o prawie cywilnym międzydzielnicowym, a także wskazał na przypadek, w którym należy stosować odrębne przepisy prawa administracyjnego[5].

Przedsiębiorstwa publiczne – zdaniem S. Kasznicy – można podzielić na dwie kategorie, z uwagi na to, jaki cel one realizują. Wyróżnić więc trzeba przedsiębiorstwa fiskalne, zapewniające państwu dochody (np. monopole) oraz przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Zdaniem S. Kasznicy obydwa rodzaje przedsiębiorstw nie korzystają z władztwa administracyjnego. Przedsiębiorstwa prywatne koncesjonowane, mające charakter przedsiębiorstw użyteczności publicznej, pozostają wprawdzie z państwem – jako koncendentem – w stosunku publicznoprawnym, ale za to z osobami trzecimi wchodzą one w zasadzie w

---

[2] T. Bigo: *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 200 – 201.

[3] T. Bigo: *op.cit.*, s. 202.

[4] T. Bigo: *op. cit.*, s. 204 – 206.

[5] E. Iserzon: *Postępowanie administracyjne. Komentarz*, Kraków 1937, s. 33 – 34.

stosunki regulowane przez prawo prywatne[6]. Z dalszych rozważań autora, dotyczących pojęć orzeczenia i zarządzenia jako rodzajów aktów administracyjnych, można wnosić, że przedsiębiorstwa mogą być tylko adresatami tych aktów, np. jako koncesjonariusze[7].

Z chwilą wejścia w życie dekretu z 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych[8] sytuacja uległa zmianie zasadniczej, bo te przedsiębiorstwa zaczęto traktować nie tylko jako składnik administracji państwowej, lecz również w rozważaniach teoretycznych, co nie pozostawało bez wpływu na praktykę, przyznawano dyrektorowi takiego przedsiębiorstwa status organu administracji państwowej[9]. Analizując przepis art. 1 rozporządzenia z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym – już w okresie obowiązywania przepisów dekretu z 1950 roku – B. Graczyk wyraził pogląd, że z uwagi na postępujące rozszerzanie kręgu podmiotów traktowanych jako organy administracji państwowej, pojęcie „władz i urzędów", występujące w tym przepisie proceduralnym, należy rozumieć szeroko, a wobec tego wszelkie organy „powinny zatem, ilekroć wykonują funkcje administracyjne i działają w zakresie prawa administracyjnego, stosować przepisy rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, jeżeli nie istnieją odrębne przepisy proceduralne, a istota samego stosunku prawno-administracyjnego temu się nie sprzeciwia"[10]. W owym czasie bardzo wyraźna była już tendencja do przekazywania przedsiębiorstwom państwowym zadań i funkcji administracji państwowej, a w związku z tym nie było już żadnych wątpliwości, że przedsiębiorstwo państwowe może w postępowaniu administracyjnym występować w dwóch rolach, tzn. może być albo stroną tego postępowania i wtedy będzie reprezentowane przez organ przedsiębiorstwa[11], albo też organ przedsiębiorstwa będzie władny prowadzić postępowanie administracyjne w indywidualnej sprawie i wydać w niej decyzję administracyjną, tak samo jak każdy inny organ administracji państwowej. Było to związane z umacnianiem się elementów administracyjnoprawnych w konstrukcji pojęcia przedsiębiorstwa państwowego[12]. Przedsiębiorstwo państwowe również zaczęto traktować – inaczej niż widziano te sprawy w okresie Drugiej Rzeczypospolitej – jako istotny, można powiedzieć, nieodzowny składnik procesu decentralizacji administracji państwowej[13].

---

6 S. Kasznica: *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 85 - 87.

7 S. Kasznica: *op. cit.*, s. 100.

8 Dz. U. nr 49, poz. 439. Dekret z 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. nr 8, poz. 42) nie miał w praktyce większego znaczenia i może być pominięty w rozważaniach; dekret z 1947 r., stanowił, że przedsiębiorstwa państwowe miały działać według „zasad gospodarki handlowej", a akty erekcyjne – wbrew dekretowi – wprowadzały zasady rozrachunku gospodarczego.

9 M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński: *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 176.

10 B. Graczyk: *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s. 29 – 30; autor dostrzegał sporność tego stanowiska.

11 B. Graczyk: *op. cit.*, s. 36 i 41.

12 T. Rabska: *Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot administracji gospodarczej*, Poznań 1966, s. 48.

13 J. Starościak: *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 46 – 52; autor jako formy decentralizacji traktował przedsiębiorstwo, zakład oraz zlecanie funkcji administracyjnych. T. Bigo kategorycznie zaprzeczał możliwości traktowania przedsiębiorstwa jako elementu decentralizacji w znaczeniu administracyjnoprawnym, *op. cit.*, s. 202.

Poglądy dotyczące objęcia zakresem stosowania przepisów ponownie kodyfikowanego postępowania administracyjnego przedsiębiorstw państwowych lub ich organów nie były początkowo jasno skrystalizowane. Świadczą o tym przepisy poddanego publicznej dyskusji projektu postępowania administracyjnego[14]. Przepis art. 1 § 2 projektu wymieniał organizacje społeczne jako podmioty, które powinny stosować przepisy o postępowaniu administracyjnym, jeżeli wykonują zlecone funkcje z zakresu administracji państwowej w sprawach indywidualnych, a pomijało się w nim milczeniem zlecanie funkcji administracji państwowej przedsiębiorstwom państwowym. Brak wyraźnego uregulowania tej kwestii procesowej J. Litwin potraktował jako lukę, na podstawie licznych przykładów wykazał, że przedsiębiorstwa państwowe były umocowane różnymi przepisami do sprawowania orzecznictwa administracyjnego w sprawach indywidualnych i podejmowania w nich decyzji administracyjnych[15]. W artykule J. Litwina znalazło się znamienne zdanie: „wydaje się, że twórcy projektu uważali za pewnik, iż pojęcie «organ administracji państwowej» mieści w sobie *implicite* przedsiębiorstwo państwowe w zakresie wydawanych przez nie aktów zewnętrznych"[16].

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[17] w art. 2 § 2 pkt. 1 stanowiła, że kodeks stosuje się także w postępowaniu przed organami przedsiębiorstw państwowych, jeżeli z mocy prawa zostały one powołane do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji państwowej. W podręczniku postępowania administracyjnego, wydanym wkrótce po wejściu w życie k.p.a., przedsiębiorstwa państwowe zostały wymienione tuż za organami administracji państwowej jako podmioty sprawujące orzecznictwo administracyjne w sprawach indywidualnych[18]. Przede wszystkim odnosiło się to do dziedziny reglamentacji obrotu towarowego oraz związanego z tym rozdzielnictwa i zwalnianiem spod jego rygorów, chociaż nie wyłącznie.

Przedsiębiorstwa państwowe były również – rzecz oczywista – adresatami różnych decyzji administracyjnych, w tym zwłaszcza takich decyzji, które były traktowane jako instrumenty kierowania przedsiębiorstwami przez jednostki nadrzędne. Obok decyzji administracyjnych wydawanych w postępowaniu unormowanym przepisami k.p.a. występowały w praktyce również decyzje, które były podejmowane, jak to wówczas określano, w tzw. procedurze administracyjno-gospodarczej; założenia jej były płynne, a kształtowały ją uregulowania prawne aktów zajmujących niskie miejsca w hierarchii formalnej źródeł prawa[19]. Znaczenie takich decyzji w działaniu przedsiębiorstw państwowych było duże przede

[14] Wydany przez Komisję do opracowania projektu przepisu o postępowaniu administracyjnym – *Projekt kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa, kwiecień 1959 r.

[15] J. Litwin: *Orzecznictwo administracyjne przedsiębiorstw państwowych a projekt Kodeksu Postępowania Administracyjnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1959, z. 9, s. 293 i n.

[16] J. Litwin: *op. cit.*, s. 297.

[17] Dz. U. nr 30, poz. 168; powoływana dalej jako „k.p.a." lub „kodeks".

[18] W. Dawidowicz: *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 47.

[19] J. Grabowski: *Ochrona interesów przedsiębiorstwa państwowego wobec decyzji administracji gospodarczej*, Katowice 1980, s. 87 i n.; J. Borkowski: *Decyzja administracyjna w sprawach gospodarczych*, „Państwo i Prawo" 1979, z. 2, s. 35 – 37.

wszystkim z tego powodu, że bardzo rozbudowana była sfera uregulowań administracyjnych dotyczących tych przedsiębiorstw[20].

Prawną pozycją przedsiębiorstwa państwowego już pod rządem przepisów k.p.a. oraz znowelizowanego w 1960 r. dekretu o przedsiębiorstwach państwowych zajął się E. Iserzon w artykule *Przedsiębiorstwo państwowe jako organ administracji i strona*[21]. W obszernym wywodzie dotyczącym samodzielności przedsiębiorstwa państwowego E. Iserzon podjął próbę wykazania, że w stosunkach ze zjednoczeniami przedsiębiorstwa miały pozycję strony, ponieważ były to stosunki zewnętrzne, z uwagi na usamodzielnienie prawne przedsiębiorstw. W konkluzji rozważań artykułu E. Iserzon pisał, co następuje: „To samo przedsiębiorstwo państwowe (zjednoczenie itp.) – w zależności od charakteru, w jakim działa – jest organem administracji państwowej (pośredniej) albo stroną. Jest organem administracji państwowej, gdy wykonuje swe statutowe zadania w zakresie produkcji (dystrybucji) lub w charakterze organu kierującego innymi przedsiębiorstwami. Jest stroną – gdy jako pracujący kolektyw robotniczy i pracowniczy, z dyrektorem na czele, reprezentuje swoje interesy wobec nadzorującego go lub kierującego nim organu administracji państwowej"[22].

Przedsiębiorstwo państwowe znalazło się w zasięgu mocy obowiązującej k.p.a., również w szeregu innych spraw, na skutek zastosowania techniki unormowania odsyłającego w regulacji prawnej procedury egzekucyjnej. Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[23] w art. 17 (w brzmieniu tekstu pierwotnego) stanowiła, że „jeżeli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego". Z uwagi na to, że pewne przedsiębiorstwa państwowe zostały upoważnione do stosowania niektórych środków egzekucji administracyjnej, co do obowiązków objętych zakresem ich działalności, mogą one występować w tych sprawach w charakterze organów egzekucyjnych, a więc podmiotów stosujących przepisy procedury egzekucyjnej, chociażby nawet w ograniczonym zakresie. Obok tego przedsiębiorstwa państwowe mogą – rzecz jasna – występować w postępowaniu egzekucyjnym jako wierzyciele lub jako podmioty zobowiązane.

Pomimo wielu zmian stanu prawnego nadal aktualne jest pytanie o status przedsiębiorstwa państwowego w postępowaniu administracyjnym. W jakich przypadkach może być ono stroną i czy może wystąpić w roli organu prowadzącego postępowanie administracyjne oraz wydać w tym postępowaniu decyzję rozstrzygającą sprawę indywidualną? Czyli nadal pozostało aktualne zagadnienie, którym zajął się swego czasu E. Iserzon w cytowanym już artykule.

Ustawa z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych[24] w art. 1 i 2 statuuje samodzielność przedsiębiorstwa państwowego, a dopuszcza podej-

---

[20] L. Bar: *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968, s. 72 – 81.

[21] "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1965, z. 8 – 9, s. 219 i n.

[22] E. Iserzon: *op. cit.*, s. 224.

[23] Dz. U. nr 24, poz. 151.

[24] T. j. Dz. U. z 1991 r., nr 18, poz. 80, z późn. zm.

mowanie przez organy państwowe decyzji „w zakresie działalności przedsiębiorstwa państwowego tylko w wypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi" (art. 2 ust. 2). Jednym z podmiotów władnych podejmować takie decyzje jest organ założycielski przedsiębiorstwa, a więc naczelny lub centralny organ administracji państwowej, Narodowy Bank Polski lub inny bank, a także inny organ państwowy działający w granicach wyznaczonych art. 7 ust. 1 i 2 ustawy. To od razu nasuwa pytanie w sprawie regulacji postępowania poprzedzającego wydanie takich decyzji, czyli inaczej mówiąc, należy rozważyć zagad. stosowania k.p.a. w stosunkach zawiązujących się pomiędzy organem założycielskim a przedsiębiorstwem państwowym. Problem ten jest tym bardziej na czasie, że nowelizacja ustawy o przedsiębiorstwach państwowych dokonana ustawą z 19 lipca 1991 r. o zmianie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych[25] ograniczyła prawo wnoszenia sprzeciwu od niektórych decyzji organów założycielskich.

Podstawową funkcją przepisów k.p.a. jest zapewnienie ochrony jednostce w jej stosunkach z organami administracji państwowej. Przepisy kodeksu tworzą swoimi postanowieniami system gwarancji prewencyjnych oraz gwarancji represyjnych, zapewniających prawidłowe ukształtowanie stosunku: jednostka – organ administracji państwowej. Gwarancje prewencyjne stwarza całokształt instytucji procesowych służących ustaleniu stanu faktycznego spraw zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, co daje podstawy do zastosowania odpowiedniej normy prawa materialnego i do wydania – na podstawie tych dwóch przesłanek – prawidłowej decyzji. Gwarancje represyjne zapewnia natomiast ten zespół instytucji procesowych, który służy wyeliminowaniu z obrotu prawnego decyzji wadliwych. Poddanie stosunków istniejących pomiędzy organem założycielskim a przedsiębiorstwem państwowym regulacji prawnej zawartej w k.p.a. stanowiłoby istotny element gwarantujący prawidłowe kształtowanie tych stosunków oraz pełne poszanowanie jego samodzielności. Rozszerzanie systemu gwarancji prawnych ochrony samodzielności przedsiębiorstw państwowych jest niezmiernie istotne z punktu widzenia tworzenia przesłanek prawidłowego działania przedsiębiorstw państwowych[26].

Stosowanie przepisów k.p.a. do stosunków nawiązywanych pomiędzy przedsiębiorstwami państwowymi a organami administracji gospodarczej przed nowelizacją kodeksu dokonaną w 1980 r., było traktowane jako kwestia kontrowersyjna[27]. Kontrowersja wynikała z brzmienia przepisu art. 1 k.p.a. w jego tekście pierwotnym oraz z niejednolitego stanowiska odnośnie do charakteru aktów administracyjnych wydawanych przez organy administracji gospodarczej w ich stosunkach z przedsiębiorstwami państwowymi. Zdaniem E. Iserzona „stosunek między przedsiębiorstwem państwowym [...] a organem administracji, któremu

[25] Dz. U. nr 75, poz. 329.

[26] Problemom samodzielności przedsiębiorstwa państwowego jest poświęcona monografia A. Wałaszek-Pyzioł: *Samodzielność prawna przedsiębiorstwa państwowego*, Kraków 1984.

[27] T. Rabska: *Granice postępowania w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w gospodarce*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego" 1982, z. 5–6, s. 140 i n.

ono podlega, nie jest stosunkiem wewnętrznym [...], lecz zewnętrznym, ponieważ przedsiębiorstwo państwowe jest wyodrębnioną w stosunku do organów administracji państwowej jednostką organizacyjną. Akt tych organów adresowany do przedsiębiorstwa z mocy nadzoru (władztwa) zawierający nakaz, zakaz itp. w zakresie administracji państwowej, z którego to nakazu (zakazu) wynikają bezpośrednio dla przedsiębiorstwa uprawnienia lub obowiązki, jest aktem administracyjnym"[28]. W. Dawidowicz, traktujący stosunki pomiędzy przedsiębiorstwem państwowym a jego jednostką nadrzędną jako stosunki organizacyjne, wyłączał możliwość stosowania przepisów k.p.a. w tej dziedzinie spraw[29].

Po nowelizacji k.p.a. (z 1980 r.) kwestię dopuszczalności stosowania przepisów kodeksu do stosunków pomiędzy organem założycielskim a przedsiębiorstwem państwowym rozpatrywano, mając na uwadze rozwiązanie prawne zawarte w art. 3 § 3 k.p.a., tzn. odnosząc się do zagadnienia nadrzędności i podległości służbowej[30]. W tej kwestii zajmowane było także i inne stanowisko, chociaż prowadzące również do uznania zasadności wyłączenia tych stosunków spod mocy obowiązującej k.p.a.; podstawę do zajmowania takiego stanowiska widziano w tezie o szczególnym rodzaju więzi nadzorczej pomiędzy organem założycielskim a przedsiębiorstwem państwowym oraz o swoistym charakterze decyzji podejmowanych w tej dziedzinie[31].

Sąd Najwyższy również uznał, że przepisów k.p.a. nie stosuje się do stosunków występujących pomiędzy organem założycielskim a przedsiębiorstwem państwowym, przyjmując w wyroku z 21 października 1983 r. (III PRN 1/83) następującą tezę: „...stosunki prawne łączące przedsiębiorstwo państwowe z organem założycielskim nie mają charakteru jednolitego, ale łączą w sobie zarówno elementy administracyjne, jak również elementy cywilne, co nadaje tym stosunkom prawnym specyficzny charakter stosunków gospodarczo-prawnych, które trudno zakwalifikować, w myśl tradycyjnych założeń do stosunków administracyjnoprawnych. Tym samym zarządzenia, czy inne akty dokonane w stosunku do przedsiębiorstwa państwowego przez organ założycielski nie mają charakteru decyzji administracyjnej i w związku z tym nie stosuje się do nich przepisów kodeksu postępowania administracyjnego"[32]. W glosie do tego wyroku L. Bar stanowczo wypowiedział się przeciwko wyłączeniu stosowania przepisów k.p.a. odnośnie do stosunków pomiędzy organem założycielskim a przedsiębiorstwem państwowym. Glosator stwierdził, że skoro przedsiębiorstwo państwowe jest or-

---

[28] E. Iserzon, J. Starościak: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1970, s. 23.

[29] W. Dawidowicz: *Kierowanie przedsiębiorstwami państwowymi a kodeks postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1968, z. 1, s. 85.

[30] T. Rabska: *Granice postępowania...*, s. 139; R. Malinowski: *Reforma gospodarcza. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 1986, s. 62; Z. Kmieciak: *Decyzja administracyjna dotycząca działalności przedsiębiorstwa państwowego (w świetle orzecznictwa NSA)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1985, z. 4, s. 105 – 106; C. Kosikowski, H. Lewandowski, A. Rembieliński, M. Seweryński: *Przedsiębiorstwo państwowe i samorząd jego załogi. Komentarz*, Warszawa – Łódź 1987, s. 52.

[31] A. Borkowski: *Charakter prawny decyzji organu założycielskiego wobec terenowego przedsiębiorstwa państwowego*, Wrocław 1986, rozprawa doktorska w maszynopisie, s. 173 – 176.

[32] *Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych* 1984, z. 7 – 8, poz. 174.

ganizacją samodzielną, samorządną i samofinansującą, to, „nie ma nad nim organu nadrzędnego. Jest tylko organ założycielski, którego zakres kompetencji w stosunku do przedsiębiorstwa państwowego jest ograniczony, a jego treść nie daje podstawy prawnej do stwierdzenia istnienia stosunku podległości w rozumieniu art. 3 § 3 pkt. 1 k.p.a. [...]. Na pytanie czy i jakie przepisy obowiązują organ założycielski w sprawach postępowania przy wydawaniu decyzji może być tylko jedna odpowiedź, a mianowicie w sprawach nie uregulowanych przepisami ustawy o przedsiębiorstwach państwowych obowiązują przepisy k.p.a., poczynając od zasad ogólnych (art. 6 – 16) oraz dalsze przepisy szczególne, jak np. o stronie, załatwianiu spraw, doręczeniach, wezwaniach, terminach, decyzji. Nie byłby natomiast do przyjęcia pogląd, że organ założycielski miałby prowadzić postępowanie i wydawać decyzje w sprawach przewidzianych w przepisach ustawy o przedsiębiorstwach państwowych w sposób zupełnie dowolny, nie podlegający regulacji prawnej. Byłoby to niezgodne z zasadą praworządności, a także naruszałoby to prawa przedsiębiorstwa państwowego jako strony"[33].

W doktrynie prawa administracyjnego nie ma zatem jednolitego stanowiska w kwestii stosowania przepisów k.p.a. do układu: organ założycielski – przedsiębiorstwo państwowe. Nasuwa się więc pytanie, któremu z przedstawionych stanowisk przyznać rację? Zmiany w gospodarce narodowej zmierzały – i zmierzają jeszcze wyraźniej obecnie – do nowego, jakościowo odmiennego od dawnego, ukształtowania relacji pomiędzy organem założycielskim a przedsiębiorstwem państwowym[34]. Czy nowe rozwiązania prawne przyjęte w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych wyłączając istnienie pomiędzy tymi dwoma podmiotami stosunku nadrzędności i podległości organizacyjnej? Wyposażenie organów założycielskich w funkcje organizacyjne i nadzorcze przemawiałoby za istnieniem takiego stosunku, nawet przy ograniczaniu kompetencji organu założycielskiego przez zasadę ingerowania tylko na podstawie ustawowego przepisu, czyli inaczej mówiąc, przez oparcie stosunków pomiędzy tymi dwoma podmiotami na treści norm prawa materialnego a nie na samych zależnościach strukturalno-organizacyjnych[35].

Przedsiębiorstwo państwowe ma w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych zagwarantowany system prawnych środków ochrony administracyjnej i środków ochrony sądowej jego samodzielności, który jednakże jest systemem środków ochrony wobec decyzji już podjętych przez organ założycielski[36]. W ustawie nie ma przepisów tworzących jednolity system gwarancji prewencyjnych, zapewniających prawidłowe podejmowanie decyzji przez organ założycielski, brak tych gwarancji powoduje istotną lukę w systemie ochrony samodzielności przedsiębiorstw państwowych, albowiem nie wszystkie decyzje organu założycielskiego, z różnych zresztą powodów, są zaskarżane, a wobec tego pozostają w

---

[33] L. Bar: *Glosa*, s. 430.

[34] D. Szafrański: *Funkcja organizacyjna organów założycielskich*, „Państwo i Prawo" 1987, z. 7, s. 59.

[35] T. Rabska: *Indywidualne akty prawne zarządzania gospodarką narodową. Decyzje administracyjne czy decyzje gospodarcze*, [w:] *Prawo, Administracja, Gospodarka*, Wrocław 1983, s. 324.

[36] L. Bar: *Ochrona praw przedsiębiorstwa państwowego i samorządu jego załogi*, „Państwo i Prawo" 1983, z. 10, s. 7 i n.; A. Walaszek-Pyzioł; *op. cit.*, s. 92 i n.

obrocie prawnym, chociaż powinny być z niego wyeliminowane[37]. Instytucje procesowe wypracowane w układzie klasycznym: jednostka – organ administracji państwowej, powinny stanowić podstawę stosunków pomiędzy organem założycielskim a przedsiębiorstwem państwowym, jeżeli organ założycielski nie jest organem nadrzędnym przedsiębiorstwa państwowego – jak słusznie twierdzi L. Bar, to wobec tego nie ma podstaw do twierdzenia, że istnieje stosunek podległości w rozumieniu przepisu art. 3 § 3 pkt 1 k.p.a. Z samego faktu ustanowienia instytucji sprzeciwu od niektórych decyzji organu założycielskiego w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych nie wynika również to, że nie można do tych spraw stosować przepisów k.p.a., albowiem jest to tylko modyfikacja formy środka zaskarżenia decyzji, tak samo jak otwarcie drogi sądowej nie jest też rozwiązaniem prawnym, które kłóciłoby się z stosowaniem przepisów kodeksu do postępowania poprzedzającego podejmowanie decyzji przez organy założycielskie.

Poza zakresem rozważań trzeba było pozostawić całą bogatą problematykę prawną stosowania przepisów k.p.a. do przedsiębiorstwa państwowego w postępowaniu administracyjym. Przedsiębiorstwo to może wystąpić w trzech pozycjach prawnych, a więc jako strona w postępowaniu administracyjnym ogólnym oraz w postępowaniu w sprawach zobowiązań podatkowych, jako uczestnik postępowania toczącego się w sprawie innej osoby (co mieści się w ramach szerszej problematyki przyznania w postępowaniu administracyjnym pewnych uprawnień państwowych jednostkom organizacyjnym) oraz może wystąpić – w wyjątkowych już teraz przypadkach – jako podmiot, któremu zostały zlecone funkcje administracyjne umocowujące organ przedsiębiorstwa do sprawowania orzecznictwa administracyjnego. Należałoby również pamiętać o dwoistej pozycji tego przedsiębiorstwa w postępowaniu egzekucyjnym, z czym wiąże się szereg problemów proceduralnych. Szczupłe ramy opracowania nie pozwalają na zajęcie się tymi interesującymi kwestiami prawnymi.

SUMMARY

The article is basically concerned with the problems contained in the title, that is the forming of legal status of the state enterprise under the binding force of the 1928 rules of administrative procedure and under the recodification of administrative procedure in 1960. More attention was devoted to problems concerning some controversies arising in the course of application of the code of administrative procedure in the relations between state enterprises and their founding agencies. The authors are convinced that there are full grounds for the application of provisions of the code of administrative procedure, which ensure an effective protection of the state enterprise's independence as early as in the course of proceedings undertaken by the founding agency to make decisions concerning the activities of the enterprise.

---

[37] T. Rabska: *Granice postępowania ...*; s. 143 i n.; L. Bar: *Ochrona praw ...*, s. 11 i 13; L. Bar: *Ochrona praworządności w gospodarce narodowej*, „Państwo i Prawo" 1980, z. 4, s. 31.